

学校编码: 10384

分类号密级

学号: 13920121150483

UDC

廈門大學

硕士学位论文

我国建立中央层面政策影响评估制度的可行性研究 Research on the Feasibility of Policy Impact Assessment in the Central Government of China

韦 娜

指导教师姓名: 张庆才副教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2015年 月

论文答辩时间: 2015年 月

学位授予日期: 2015年 月

答辩委员会主席:

评阅人:

2015年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

() 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

() 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

政策影响评估是一种事前政策工具，用于评估新政策可能带来的积极和消极的影响，为政策制定者提供信息支持，帮助政策制定者设计、监控和改进规制系统，以达到优化规制的目的。作为政策制定的主体，政府被认为有能力掌握市场信息，分清利弊，制定出最优的解决策略，解决经济社会问题，但事实上规制所花费的成本有可能比利益要大得多，甚至花费了成本却达不到预期的效果，造成社会福利的降低。在优化规制的浪潮中，美国、欧盟及 OECD 国家构建并实施了政策影响评估制度，在重大决策出台前实施影响评估，衡量规制的潜在成本和收益，在提高政策质量、加强机构控制中取得了较为满意的成绩。近年来我国地方政府在完善重大行政决策程序中也做出了一些努力，出台了相关规章，在政策科学化、控制和监督官僚、促进民主的实践中取得了一定的成绩，但在中央层面并未形成强制机制，制度仅限于诸如党的报告、会议文件等软性规定，且审查机构并未发挥影响评估审查的作用，造成监督缺位的后果，影响决策质量。作为辅助政府科学决策的手段，系统的政策影响评估机制建设成为大势所趋，因此构建我国中央层面的政策影响评估制度也具有较为重要的现实意义。

本文旨在探究我国在中央政府层面建立政策影响评估制度的可行性，从政策科学、授权理论和公民治理的角度来分析政策影响评估的理论基础，尝试着从组织体系、评估机制和咨询机制等三个方面来构建政策影响评估的框架，从政治支持、组织机构和人力资源等方面来介绍了实施政策影响评估的有利因素，以及受到法律制度、监督机制、评估技术和咨询机制等因素的制约，并从健全中央层面政策影响评估法律体系、设立独立审查机构、完善咨询制度、落实信息公开等方面来构建我国中央层面的政策影响评估制度。

关键词：政策影响评估；政府规制；成本收益分析

Abstract

Policy impact assessment is a kind of ex-ante policy instrument, it offers a means to policy-making and practice through inform policymakers to identify alternatives and evaluate impact, thus, to lead to better regulation. For a very long time, government is believed to have the ability to obtain information to make the optimal strategy and solve problems that market cannot solve by itself. However, in fact, the cost of regulation might be far more than the benefit we gain from the policy or, what's worse, policy may costs a lot but fails to reach the expected effect. In the wave of better regulation, the United States, the EU and the OECD countries implement policy impact assessment before major policy decision-making to balance the cost and benefit of regulation and strengthen institutional control, and then achieve a successful experience of improving quality of governance. In recent years, local governments of China have developed the major administrative decision-making procedures, and made efforts to improve the quality of policies, control bureaucracy and expand public participation to promote democracy. But at the central government level, there are almost soft rules instead of hard rules to form policy impact assessment, and the government legal organization does not output effective impact assessment review. It is important to introduce policy impact assessment to the central government to improve the quality of governance.

This article is aim to explore the feasibility of the policy impact assessment system of central government in China, writer tried to explain why should introduce policy impact assessment from the perspective of Policy science, Delegation theory and citizen governance theory, and

tried to form the policy impact assessment framework with the organization system, evaluation mechanism and consultation mechanism, and then analysis advantages of current organization in the aspect of political support, organizational structure and human resources, and the disadvantages of legal system, review agency, evaluation and consultation mechanism factors. At the end of the article, writer came up with some advices to support policy impact assessment in the central government which is improving the policy impact assessment legal system, setting up an independent agency for policy impact assessment review, improving consulting system and implementing information disclosure.

Key words: policy impact assessment; regulation; cost and benefit analysis

目录

一、前言.....	1
(一) 研究背景及问题提出	1
(二) 我国建立政策影响评估制度的必要性分析	3
(三) 研究综述	5
(四) 研究思路与主要内容	12
二、政策影响评估的理论基础分析	14
(一) 政策科学	14
(二) 授权理论	16
(三) 公民治理理论	19
三、政策影响评估制度的实施框架探讨	21
(一) 组织体系	21
(二) 评估机制	23
(三) 咨询机制	28
四、我国建立中央层面政策影响评估的现实基础分析	30
(一) 有利因素分析	30
(二) 制约因素分析	34
五、推进我国建立中央层面政策影响评估制度的政策建议	38
(一) 健全中央层面法律体系	38
(二) 设置独立审查机构	39
(三) 扩大公众参与	40
(四) 落实信息公开	41
结语	43

附录一：中央层面重大行政决策程序规定及其内容	44
附录二：省级的重大行政决策程序规则	46
参考文献	47
致谢	56

Contents

1 Introduction.....	1
1.1 Research background and problem posing	1
1.2 The necessity of policy impact assessment.....	3
1.3 Research summary.....	5
1.4 Research design	12
2 Theoretical foundation of policy impact assessment	14
2.1 Policy Science	14
2.2 Delegation theory	16
2.3 Citizen governance theory.....	19
3 Framework of policy impact assessment	21
3.1 Organization system	21
3.2 evaluation mechanism	23
3.3 Consultation mechanism	28
4 Realistic foundation of policy impact assessment of China.....	30
4.1 Advantage factors.....	30
4.2 Disadvantage factors.....	34
5 Policy proposals.....	38
5.1 Developing legal system at the central level	38
5.2 Setting up an independent review agency for policy impact assessment	39
5.3 Expand public participation	40
5.4 Implement information disclosure	41
Conclusion	43
Appendix	44
Reference.....	47
Acknowledgements.....	56

一、前言

（一）研究背景及问题提出

政府是规制制定的主体，公众相信政府有能力掌握市场信息，分清利弊，制定出最优的解决策略，解决经济社会问题，但事实上其规制成本有可能比利益要大得多，甚至花费了成本却达不到预期的效果，造成社会福利的降低。

通过有限理性理论，我们可以预想到，政府官员也并非是理性、公正的，他们也是“经济人”，在做决策时也会考虑如何通过影响政策来实现自身利益最大化，这样会造成个人动机和公共利益不一致，有可能导致规制失灵，与政府透明、效率原则背道而驰，由此政策影响评估（policy impact assessment）应运而生。政策影响评估是一项事前评估工具，在政策最终敲定前，识别新政策的主要影响，通过定性和定量的分析技术评估政策的潜在影响，为规制者制定和修改新的规制政策提供数据支持。有研究表明，事前进行政策影响评估能够提高 28% 的政策成功率，^①因此被视为优化规制的灵丹妙药。在不同的国家，政策影响评估根据国情和习惯不同，又被称为规制影响评估（Regulatory Impact Assessment, RIA）、影响评估（Impact Assessment, IA）以及可持续发展影响评估（Sustainability Impact Assessment, SIA）等^②，名称的不同并不影响我们的理解和研究。RIA^③识别的政策建议能在很多方面影响政策过程，有助于优化规制的实现，为优化政策设计提供基础（提供工具）、帮助建立跨部门联系（优化政策过程）并改变对一项政策的理解（提供概念）。执行者不仅运用RIA的结果来立法、决策，而且将执行RIA

^① Jukić T, Vintar M, Benčina J. Ex-ante evaluation: Towards an assessment model of its impact on the success of e-government projects[J]. Information Polity, 2013, 18(4): 343-361.

^② Hertin J, Jordan A, Turnpenny J, et al. Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process[J]. Ex Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process (March 17, 2009), 2009.

^③ 在北美、OECD 等国家称为 RIA，在欧盟称为 IA，本文将统一称为 RIA。

作为能够影响政策过程的战略工具。^①政策影响评估是高度依赖背景的可变变量，通常被运用于环境影响评估（environmental impact assessment, EIA）、战略环境评估（strategic environmental assessment, SEA）、社会影响评估（social impact assessment, SIA）、健康影响评估（health impact assessment, HIA）和可持续发展评估（sustainability assessment）等五大领域。^②

1981年，美国12291号行政命令确定了基于成本收益分析的决策制定程序，要求行政机构在规章颁布前，要对其和替代方案的经济影响进行评估，由此，政策影响评估制度在美国确立。

之后政策影响评估逐渐在其他国家中得到应用。欧盟在2002年建立了自己的影响评估系统，称为“fiche d’impact”，由RIA整合和取代了单部门评估。RIA不仅能识别和评估当下的问题和目标，还能够识别备选政策并分析它们可能产生的经济、环境和社会影响，概述每个备选政策的优势和不足，并检查可能的协同和权衡。^③

1995年，OECD理事会引入RIA制度，要求所有重大立法制定前都要实施RIA，分析其合法性和有效性，以保证其实施质量。至2001年初，RIA已在OECD的28个成员国的20个国家所不同程度地采用，用以改善其规制决策行为。^④

丹麦、德国、匈牙利、荷兰和瑞典是欧盟中运用RIA的先驱，他们早在OECD协议签订前就运用了RIA。在1995年到2002年间，大批欧洲国家也使用了RIA，如奥地利、比利时、捷克共和国、爱沙尼亚、芬兰、法国、意大利、爱尔兰、波兰和斯洛伐克共和国等。^⑤

^① Rissi C, Sager F. Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking[J]. Regulation & Governance, 2013, 7(3): 348-364.

^② Pope J, Bond A, Morrison-Saunders A, et al. Advancing the theory and practice of impact assessment: setting the research agenda[J]. Environmental impact assessment review, 2013, 41: 1-9.

^③ Guru A. Regulatory Impact Assessment: An Age-Old Prescription for Sound Policy Formulation[J]. NSE NEWS, National Stock Exchange of India, 2008.

^④ Radaelli C. The politics of regulatory impact analysis in the OECD countries: best practice and lesson-drawing[C]//Workshop On Regulatory Impact Analysis In Comparative Perspective, London. 2002, 11.

^⑤ Radaelli C M, De Francesco F, Troeger V E. The implementation of regulatory impact assessment in Europe[C]//European Network for Better Regulation, Workshop on Regulatory Quality: Developing Tools, Approaches and Sources for Research on Impact Assessment, University of Exeter, Exeter. 2008: 27-28.

发达国家在政策制定上广泛采用了这一工具，相较之下，发展中国家缺少 RIA 的意识和系统的执行。只有少数中等收入的发展中国家拥有 RIA 制度，如韩国和墨西哥。另有少数国家，RIA 只得到了部分执行，如菲律宾仅在经济规制中运用 RIA，而马来西亚仅将 RIA 运用于社会和环境规制。

改革开放以来，我国在规范权力运行，在科学决策、依法决策和民主决策方面采取了一系列措施，获得了不错的成绩，如深化行政审批制度改革，优化了多项审批项目；在环境影响评价方面，环境保护部环境工程评估中心对重大项目开展环境影响调查与预测，为重大建设项目评价大纲提供技术咨询；在立法层面，2004 年国务院首次提出对行政立法进行成本效益分析，并在日后的工作中更重视重大行政决策程序的规范。

但遗憾的是，同许多发展中国家一样，我国并未形成系统的政策影响评估制度，仅在地方政府层面出台了重大行政决策程序的相关规章，在一些领域中得到运用，但中央政府并未出台此类法律法规，只是诸如党的文件、会议报告等软性规定，并未形成强制机制，且审查机构并未发挥影响评估审查的作用，导致影响评估执行的随意性甚至形式化，政策在效率方面出现的诸多问题无法得到解决。Kirkpatrick 认为，影响发展中国家 RIA 运用的一个可能的原因在于，用于指导 OECD 国家的方法并不适用于其他国家，这些国家拥有不同的经济发展程度，以及注重持续发展和减少贫穷的目的。^①因此，结合我国的具体国情，分析我国应用政策影响评估的条件和缺陷，构建中央层面政策影响评估的实施框架，对我国政府降低监督成本，提高决策的质量，具有较大的现实意义。

（二）我国建立政策影响评估制度的必要性分析

政策影响评估的实施能够实现政策科学化发展，在理论上符合政策科学学科发展的要求，在实践中符合政府科学决策、民主决策的要求，构建和完善我国的政策影响评估制度，有利于推进政策科学化进程，提高政府治理水平，树立公

^① Kirkpatrick C, Parker D. Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries[J]. Public Administration and Development, 2004, 24(4): 333-344

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库